Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 26: La distribución de competencias entre las Administraciones Públicas. Competencias exclusivas, compartidas, concurrentes, de desarrollo y ejecución. Principio constitucional de autonomía local.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA.....3

2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS, CONCURRENTES, DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN.....14

3. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL.....16

Una de las grandes novedades de la Constitución del 78 fue el establecimiento de un nuevo modelo de organización territorial: el Estado autonómico. Dicho Estado autonómico entraña, como elemento imprescindible, un reparto del poder político y administrativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que a su vez se traduce en la articulación de un sistema de distribución de competencias entre el primero y las segundas, con el que trata de rellenarse de contenido a la autonomía de que gozan las Comunidades.

1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

Principios que rigen el sistema distributivo en la Constitución

Los Estatutos de Autonomía son las normas llamadas a precisar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución por cada Comunidad Autónoma. Quiere ello decir que la asunción de competencias se asienta en el principio dispositivo. Bien es verdad que la misma se ha de realizar con perfecta observancia del marco constitucional, o lo que es igual, de las reglas constitucionales previstas al respecto.

La distribución de competencias debe ajustarse a un conjunto de **principios generales** que la propia norma suprema enuncia, y de entre los que conviene recordar ahora los principios de unidad y autonomía, proclamados por el artículo 2 CE. Junto a ellos, el criterio nuclear sobre el que parece vertebrarse el reparto de competencias es el de asignación a cada instancia de poder (central y autonómica) de cuanto concierne a la gestión de sus "respectivos intereses". Tal es lo que nos viene a indicar el artículo 137 CE que, tras enumerar los entes territoriales en que se organiza el Estado (municipios, provincias y Comunidades Autónomas), proclama el principio de Autonomía de todas estas entidades "para la gestión de sus respectivos intereses". Queda así enunciada una de las "nociones intrínsecas" a la Constitución (STC 35/1982, de 14 de junio) en función de la cual lleva ésta a cabo la distribución de competencias.

Esta "noción intrínseca" ha generado una doctrina constitucional oscilante, que si bien en un primer momento pareció convertir el criterio del "interés" en uno de los principios hermenéuticos del sistema de reparto competencial, en un momento ulterior -por lo demás muy prematuro, pues puede fijarse a partir de la Sentencia 37/1981- ha perdido toda virtualidad interpretativa, entre otras consideraciones, por la razón obvia de que el constituyente ha tenido muy presentes los respectivos intereses de la nación y de los entes territoriales a que se refiere el artículo 137 CE a la hora de concretar los listados de materias de los artículos 148 y 149 de la CE.

Conviene que nos detengamos brevemente en la referida **evolución jurisprudencial**.

En sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional abordó con cierto detenimiento la noción de interés, calificándolo de distintas maneras: "general", "propio", "respectivo", "supracomunitario" o "predominante". Especial importancia adquiría al

respecto la diferenciación interés general-intereses respectivos recogida por la misma Constitución, que si en su artículo 137 vincula la autonomía de cada entidad territorial a la gestión de sus respectivos intereses, en sus artículos 150.3 y 155.1 alude específicamente al interés general y al interés general de España: en el primer caso, en relación a las leyes de armonización, que sólo podrán dictarse cuando así lo exija el interés general; en el segundo, en conexión con las medidas de coerción estatal frente a una Comunidad Autónoma que, entre otras circunstancias, atentare gravemente al interés general de España.

La utilización constitucional de estos conceptos parecía conducir a la identificación del interés general con el sólo interés de la nación española, quedando al margen, cuando no a veces en situación contrapuesta, los intereses de los entes territoriales en general y de las Comunidades Autónomas en particular. El mismo Tribunal parecía alinearse en esta posición cuando, en una de sus primeras sentencias, hacía notar que la Constitución "contempla la necesidad -como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad (...) tanto en relación a las Comunidades Autónomas (...), como a los entes locales" (STC 4/1981, de 2 de febrero).

Nuevamente, en la Sentencia 25/1981 parecía repetirse la antítesis interés general-intereses propios de las Comunidades Autónomas, al afirmar el Tribunal que estas últimas "tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales" (STC 25/1981, de 14 de julio). Sin embargo, en la misma Sentencia, cuatro magistrados formalizaban su voz discrepante en un Voto particular en el que, entre otras cuestiones, incidían en el tema al significar que en ciertos casos las Comunidades Autónomas actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales.

La evolución de la doctrina constitucional sentada por el TC no es, sin embargo, rectilínea, sino que, como advierte Tomás y Valiente, nos muestra un cierto cuidado por establecer matizaciones sucesivas que impidan tanto la identificación de interés general con interés de España -de manera que

sólo el de la nación sea tenido como interés general-, como la contraposición entre los intereses respectivos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El concepto de interés predominante, contemplado ya por la Sentencia 4/1981, podía servir a tales fines, al querernos revelar la inexistencia de intereses enfrentados. De otro lado, en la Sentencia 1/1982, el Tribunal contemplaría la necesidad de una articulación entre los intereses propios de cada Comunidad y los generales de la Nación, articulación que corresponde al Estado y sin la que el principio de unidad del ámbito económico nacional sufriría graves quebrantos (STC 1/1982, de 28 de enero).

El Tribunal ha tratado, pues, de aclarar que la expresión interés general no es equiparable sin más a interés de la nación, puesto que las Comunidades Autónomas también coadyuvan al interés general. De otra parte, no cabe contraponer los intereses respectivos de los entes autónomos al interés general del Estado. Es fácil que en

ocasiones confluyan; será el momento de buscar el interés predominante pero, en todo caso, unos y otros intereses son perfectamente articulables.

Marco general de distribución de competencias

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas se encuentra regulado en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Dentro de la norma fundamental tienen una especial relevancia los artículos 148 y 149 CE. Ahora bien, este marco constitucional se completa con las normas estatutarias que atribuyen competencias a las Comunidades, junto a la extensa doctrina elaborada por la jurisprudencia constitucional, a la hora de resolver los conflictos de naturaleza competencial entre aquéllas y el Estado. Este sistema competencial se caracteriza por su complejidad y por su carácter abierto y flexible:

1.- La complejidad que reviste el reparto constitucional y estatutario de competencias, como a continuación veremos, hace difícil su correcto entendimiento.

2.- También hay que destacar la apertura del modelo, ya que la distribución de competencias no está cerrada en la Norma constitucional. Y es que nuestra Constitución se aparta de lo que suele ocurrir en otros ordenamientos que, como el nuestro surgieron de profundos procesos de descentralización del poder. En dichos sistemas jurídicos, como pueden ser Austria o Italia (y que pueden denominarse federalismo de devolución), la necesidad de garantizar la autonomía de las nuevas entidades territoriales, impulsó a delimitar el reparto de competencias en la propia Norma fundamental. La Constitución actúa pues, como

norma total (en expresión de H. Kelsen) que no sólo organiza las instituciones y atribuciones de la entidad central, sino también de las periféricas.

3.- La última nota que caracteriza a la organización territorial del poder que diseña la Constitución es la flexibilidad que juega, fundamentalmente, a favor del Estado a través del artículo 149.3 que establece las cláusulas de supletoriedad y prevalencia y el artículo 150 que permite a las Cortes Generales disponer, en cierta medida, de la distribución de competencias. En este punto nuestra Constitución también se aparta de lo que suele ocurrir en los federalismos de devolución. En éstos predomina la desconfianza ante un poder central que ha sido tradicionalmente hegemónico, por lo que no se reconoce ni la prevalencia ni la supletoriedad de sus normas.

Por otro lado cabe añadir que, a simple vista, pudiese parecer que el sistema español ha optado por la solución germánica (doble lista[1]), tal y como parece deducirse de los 1 artículos 148 y 149.

Ahora bien, una lectura atenta de los preceptos en combinación con otros artículos como el 150 CE, nos permiten observar, en realidad, un sistema de triple lista con rasgos peculiares. Así, encontraríamos:

- Las competencias exclusivas del Estado, según el art.149 de la Constitución.
- Las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, según el art.148 de la Constitución.
- Las demás competencias, en cuanto a la “la facultad” o la “materia” no mencionadas expresamente como exclusivas del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de la cláusula residual del art.149.3 CE, al disponer que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución Española podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus propios Estatutos.
- A esto hay que añadirle el artículo 150 que funciona como sistema de cierre a la distribución competencial.

Pasamos por tanto, a continuación, a analizar, los citados artículos.

a. Lista del artículo 148 CE

La lista del artículo 148.1 CE, en un amplio catálogo de hasta veintidós apartados, recoge aquellas materias sobre las que las Comunidades Autónomas "PODRÁN asumir competencias", a cuyo efecto habrán de ser incluidas en los respectivos Estatutos, vehículos normativos que verifican la asunción de competencias.

[1] En el que la norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado, y por otro, aquéllas que podrán corresponder a los entes descentralizados.

Para las Comunidades que han visto elaborado su Estatuto de acuerdo con lo previsto en el artículo 146 CE, esta lista, que en su mayor parte contempla materias y atribuciones que tradicionalmente eran de competencia de las Corporaciones locales, marca su techo competencial por lo menos durante un período de tiempo mínimo de cinco años. Por contra, para las Comunidades cuyo Estatuto se haya elaborado de conformidad con el artículo 151 CE, la lista del artículo 148.1 CE constituye un mínimo que puede ser superado con respeto siempre al marco establecido por el artículo 149 CE.

Entre las materias enunciadas por el artículo 148 CE, unas pueden ser asumidas en competencia exclusiva por las Comunidades, mientras que otras, sin embargo, han de ser compartidas con el Estado.

Que estas competencias se asuman como exclusivas o compartidas y que su naturaleza sea o no legislativa depende, a juicio de Muñoz Machado, de estas cuatro circunstancias:

A) De las reservas en favor del Estado que contenga el artículo 149 CE, circunstancia que ilustra acerca de la conveniencia de interpretar el listado del artículo 148 CE en relación con el del artículo 149 CE, operación que nos permitirá descubrir qué materias que aparentemente pueden pertenecer a la Comunidad Autónoma en régimen de exclusividad, incluso en el plano legislativo (por ejemplo los montes y aprovechamientos forestales, materia a la que alude el artículo 148.1, 8ª CE) son, en realidad, compartidas, pues el artículo 149.1 23ª CE otorga al Estado la competencia exclusiva respecto a la legislación básica sobre montes.

B) De la amplitud con que el mismo artículo 148 CE permita que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre una materia, pues no en todos los casos el citado precepto pone a disponibilidad de los Estatutos una materia entera; a veces se limita a atribuir a las Comunidades funciones concretas en relación a una materia. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 148.1 9ª CE, que posibilita que las Comunidades asuman "la gestión en materia de protección del medio ambiente".

C) De la plenitud dispositiva del Estatuto de Autonomía, en el sentido de si le está permitido recoger una materia para entregarla a la disponibilidad de la Comunidad o, por el contrario, esta operación queda condicionada, por expresa determinación del propio artículo 148 CE, a lo que establezca al respecto la legislación estatal. Así, el artículo 148.1 2ª CE permite que las Comunidades asuman competencias en materia de alteración de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, en las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. Quiere ello decir que en este supuesto material la plenitud dispositiva de los Estatutos se ve delimitada por la legislación del Estado sobre Régimen Local.

D) De la propia voluntad del legislador estatutario, pues es una obviedad

que la Norma suprema se limita a ofrecer al legislador estatutario la posibilidad de asumir competencias sobre un conjunto material, pero ni le obliga a que las reciba todas ni le impide que establezca determinados condicionamientos.

Digamos por último que los Estatutos de Autonomía, por lo general, han seguido la pauta de definir como de la exclusiva competencia de la respectiva Comunidad, la casi totalidad de las materias enunciadas por el artículo 148.1 CE bien que, como más adelante tendremos oportunidad de explicar, el concepto de "exclusividad" es un tanto equívoco, debiendo ser acotado y precisado su sentido y su verdadero alcance.

b. Lista del artículo 149 CE

- **Competencias exclusivas estatales**

El artículo 149.1 CE se abre con una fórmula inicial que contrasta significativamente con la del artículo 148.1 CE. "El Estado -prescribe el primer precepto tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias", mientras que, como acabamos de ver, el artículo 148.1 CE se limita a prever que "las Comunidades Autónomas podrán asumir...".

Se hace patente de esta forma una clara intencionalidad: la de marcar una diferencia de régimen: la Constitución se limita a ofrecer a las Comunidades, de acuerdo con el principio dispositivo, la posibilidad de que a través de sus Estatutos asuman una serie predeterminada de competencias; por el contrario, la misma Norma Suprema atribuye al Estado sus competencias exclusivas, que no requieren, consiguientemente, de ningún otro título de atribución, diferencia que tiene su trascendencia por cuanto entraña que el Estado puede ejercitar en su plenitud todas y cada una de las competencias a que se refiere el artículo 149.1 CE, independientemente de que el texto constitucional haya sido o no desarrollado.

Se explica tal diferencia en el hecho de que, como ha advertido García de Enterría, el artículo 149.1 CE contiene el aseguramiento de los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado conjunto. En definitiva, el artículo 149.1 CE trata de concretar los ámbitos competenciales que garantizan la propia

existencia del Estado.

Efectuada esta importante precisión, conviene de inmediato advertir acerca del **carácter relativo** que ha de darse a la adjetivación como "exclusivas" de las competencias estatales previstas por el artículo que nos ocupa.

Como el Tribunal Constitucional reconociera en su Sentencia 37/1981, el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía con un sentido marcadamente equívoco.

Basta con una lectura superficial de los treinta y dos apartados de que consta el artículo 149.1 CE para darnos inmediata cuenta de que la reserva estatal que opera el precepto tiene muy diferentes contenidos. De esta forma, la inicial simplicidad que el precepto denota se transfigura, presentándosenos el listado que él mismo acoge con una estructura muy compleja y con una gran riqueza dispositiva, fruto en buena medida de la pluralidad de técnicas de reparto empleadas.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 35/1982, de 14 de junio), a cuyo juicio el artículo 149.1 CE utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal técnicas muy diversas, entre las que sobresale la diferencia entre la reserva de toda una materia (por ejemplo las relaciones internacionales o la defensa), y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). Entre otras consecuencias, ello entraña que el alcance de la exclusividad difiera notablemente en función de la materia de que se trate.

Desde luego, cuando nuestra Norma fundamental reserva al Estado una **materia completa** (así, por ejemplo, nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; relaciones internacionales; defensa y Fuerzas Armadas; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior...) nos encontramos ante un supuesto característico de plenitud de competencia. La competencia sobre la materia es plena o íntegra, en el sentido de que todas las funciones (legislativas o ejecutivas) que pueden ejercerse sobre ella se encuentran monopolizadas por el Estado.

Así lo ha corroborado el Tribunal Constitucional, que ha identificado algunas de las materias sobre las que el Estado asume la competencia en su integridad. Es el caso del comercio exterior, que es "una de las materias económicas reservadas por la Constitución íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución" (STC 1/1982, de 28 de enero); es también el supuesto de las relaciones internacionales, que en la Constitución "forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna" (STC 44/1982, de 8 de julio).

La reserva al Estado de toda una materia -cual podría ser el caso, además de las dos citadas, de la defensa, la Administración de Justicia o la Hacienda General- impide "no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en

virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado" (STC 35/1982, de 14 de junio).

En todo caso, conviene tener presente que la técnica de la exclusividad, entendida en su sentido estricto, esto es, como atribución a una única instancia de todas las funciones públicas sobre una determinada materia o sector, es una técnica que puede considerarse como excepcional en nuestro sistema general de distribución de competencias.

Junto a la técnica precedente, el artículo 149.1 CE recurre con frecuencia a la reserva al Estado de **potestades concretas**. Tal sucede cuando atribuye al Estado competencia sobre, entre otras, las bases de la planificación general de la actividad económica, las bases de la sanidad, la legislación básica de la Seguridad Social, la legislación básica sobre protección del medio ambiente...

Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es, según el Tribunal Constitucional (STC 1/1982), que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.

Quiere ello decir que en estos supuestos se posibilita la asunción de unas determinadas competencias por parte de las Comunidades. Ahora bien, la reserva al Estado de la regulación de las bases, de la legislación básica o de las condiciones básicas, no significa sin más, como constituye una reiterada doctrina constitucional (así, entre otras, STC 44/1982, de 8 de julio), que a una Comunidad determinada le corresponda la regulación de todo lo que no sea básico, sino que a cada Comunidad se le atribuirán tan sólo aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto.

En resumen, excepción hecha de "lo básico", todo lo demás estará disponible para la Comunidad.

En otros ámbitos materiales (propiedad intelectual e industrial, pesas y medidas, ordenamiento mercantil, penal y penitenciario...) se reserva al Estado la legislación en su integridad, o lo que es igual, la **ordenación normativa íntegra de la materia**. Aquí, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 33/1981, de 5 de noviembre), el deslinde competencial no se plantea en el ámbito de las competencias legislativas, sino en el de las competencias ejecutivas, lo que es tanto como reconocer la posible atribución a las Comunidades Autónomas, en estos ámbitos, de una potestad ejecutiva, de ejecución de normas estatales.

Más aún, en algún caso, la propia norma suprema otorga de modo expreso tal **competencia ejecutiva a las Comunidades Autónomas**; es el caso

de la legislación laboral, que se reserva el Estado "sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las

Comunidades Autónomas" (art. 149.1, 7ª CE), o de la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, también reservada al Estado "sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas" (art. 149.1, 17ª CE). Con ello, la complejidad de la estructura normativa del precepto se acentúa aún más si cabe, pues con tal técnica lo que hace es aludir -a través de las cláusulas "sin perjuicio de..."- a ámbitos competenciales autonómicos.

Pero esta última técnica no sólo se utiliza para reservar potestades ejecutivas a las Comunidades, sino también para prever el ejercicio por aquéllas de verdaderas potestades legislativas en materias cuya ordenación normativa parece en un primer momento atribuirse en exclusiva al Estado. Este es el caso, entre otras, de la legislación civil, que se reserva al Estado, "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, orales o especiales, allí donde existan"(art. 149.1, 8ª CE). Es también el caso de la pesca marítima, cuya normación se atribuye al Estado "sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas" (art. 149.1, 19ª CE). Algo análogo acontece con la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reservada al Estado "sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (art. 149.1 23ª CE). O, por poner un último ejemplo, con la seguridad pública, competencia del Estado "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica" (art. 149.1, 29ª CE).

Como fácilmente puede apreciarse, alguna de las formulaciones anteriores conduce a una total compartición de competencias. Este es el caso de la pesca marítima, que se atribuye al Estado, lo que entraña que éste asume todas las competencias legislativas y ejecutivas sobre la materia; sin embargo, ello se hace "sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades", y es patente que dentro de esas competencias caben potestades legislativas y ejecutivas. Algo similar puede decirse de la seguridad pública.

En otros apartados del precepto, la exclusividad se produce tan sólo respecto de **una parte de la materia**. Así, al Estado se atribuye la competencia exclusiva sobre los puertos y aeropuertos de interés general, los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad, las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad. Ello significa, obviamente, que, por ejemplo, las Comunidades podrán asumir competencias sobre los

transportes terrestres circunscritos a su propio territorio.

- **Cláusula de atribución residual de competencia**

El modelo distributivo de competencias establecido por la norma suprema se completa con la cláusula residual de doble alcance prevista por el artículo 149.3 CE, a cuyo tenor: *"Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución*

podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado..."

Esta cláusula, como es lógico, se ajusta al esquema general de los artículos 148 y 149 CE, en cuanto que atiende a materias, no a una función determinada globalmente considerada, a diferencia de lo que sucede en otros textos constitucionales, como es el caso de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 83 atribuye a los Länder la ejecución de las leyes federales como asunto propio de cada uno, en cuanto la misma Ley Fundamental no disponga o permita otra cosa.

Con la cláusula del artículo 149.3 CE el marco constitucional, según el Tribunal (STC 82/1984, de 20 de julio) aparece delimitado con nitidez: "A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia), pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado".

Es claro, pues, que la cláusula de cierre del sistema distributivo de competencias presenta un doble alcance: de una parte, posibilita que las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, puedan asumir competencias sobre un amplio espacio material que delimita negativamente el propio artículo 149.1 CE: todas las materias no atribuidas de modo expreso al Estado por la Constitución. Ahora bien, la asunción competencial por las Comunidades no es automática, como reiteradamente ha advertido el Tribunal Constitucional, y deja muy claro el artículo 149.3 CE. De "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado..." ahí que la cláusula de atribución residual presente una segunda virtualidad: la de que todas aquellas materias no expresamente asumidas por los Estatutos han de corresponder al Estado, esto es, se convierten en materias de titularidad estatal.

Este segundo sentido de la cláusula cambia por entero su significado, su

operatividad, convirtiendo las competencias autonómicas en competencias de atribución. Dicho de otro modo, más allá de las reservas estatales del artículo 149.1 CE, la Constitución oferta la posibilidad de que las Comunidades asuman competencias determinadas sobre ciertas materias, pero se trata de una mera atribución potencial, que sólo se formaliza en la medida en que el Estatuto de Autonomía de una Comunidad asume para sí esas competencias, de forma tal que lo no asumido explícitamente se considera competencia del Estado. Se requiere, pues, una expresa atribución estatutaria para que la Comunidad asuma la competencia.

Ello, en último término, lo que nos está indicando es que la competencia residual, la competencia de derecho común, esto es, la que atañe a todos los poderes no expresamente asumidos por una Comunidad, pertenece al Estado que, de esta forma, asume un núcleo competencial mucho mayor que el estrictamente acotado por el artículo 149.1 CE. A la par, ello significa asimismo que en este ámbito material residual

el Estado no precisa de títulos competenciales específicos, bastándole el general del artículo 149.3 CE.

La cláusula que nos ocupa pareció operar de modo automático en la primera jurisprudencia constitucional. Así, en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, el Tribunal afirmaba que "si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente al artículo 149.3 de la Constitución". Esta interpretación iba a ser, sin embargo, posteriormente matizada por el mismo Tribunal.

Especial interés presenta al efecto la Sentencia 76/1984, de 29 de junio. Pone fin la misma al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 11/1982, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña. El recurrente construiría su argumentación sobre la naturaleza de servicio público de un núcleo específico de la actividad cartográfica. Como sobre ese servicio público cartográfico no tiene expresamente reservada competencia el Estado en la Constitución, pero tampoco le ha sido atribuida a la Comunidad Autónoma competencia alguna por su Estatuto, la fórmula del artículo 149.3 CE entra en juego y, en su virtud, obliga a concluir que sobre la materia en cuestión sólo el Estado tiene competencia.

El Tribunal, sin embargo, entiende que no ha lugar a la entrada en juego de la cláusula residual del artículo 149.3 CE. Toma como punto de partida de su razonamiento la inexistencia de una calificación -ni constitucional, ni estatutaria, ni enmarcada en la legalidad ordinaria- de la actividad cartográfica como servicio público, circunstancia a la que se ha de añadir el carácter de actividad instrumental desempeñable por entidades públicas o

privadas. A partir de aquí formula su conclusión.

"El silencio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía sobre ella (la actividad cartográfica) se explica no como una reserva tácita y residual de competencia cartográfica estatal exclusiva en virtud del artículo 149.3 CE, sino como un también tácito reconocimiento de que no es la cartografía materia sobre la que sólo se pueda actuar en virtud de normas de atribución de competencia, sino una actividad técnica relacionada con competencias que, éstas sí, pueden pertenecer al estado o a una Comunidad".

Es evidente que esta jurisprudencia no significa un giro radical respecto de la doctrina que parecía latir en la Sentencia 18/1982; sin embargo, a nuestro entender, en alguna medida, anticipa lo que sí puede considerarse como una interpretación realmente novedosa respecto al juego de la cláusula de cierre del artículo 149.3, que encontramos en la Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre.

De algún modo la interpretación expansiva de los Estatutos de Autonomía tiene que ver con la doctrina de la exclusión de la cláusula de atribución residual de competencias en aquellos supuestos en que, no habiendo sido incluida una materia en las listas de los artículos 148 y 149 CE y tampoco en un Estatuto de Autonomía, se

pueda encajar por vía interpretativa dentro de las competencias estatutarias asumidas.

La citada Sentencia 123/1984 resolvía un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Ejecutivo vasco. La materia objeto de discusión se insertaba en la órbita de la "protección civil", materia, por lo menos en su enunciación literal, no recogida dentro de las normas de delimitación competencial. Sin embargo, a juicio del Tribunal, de tal circunstancia no puede extraerse la conclusión de que esa materia no se encuentre incluida en el sistema competencial y de que haya necesariamente que acudir a la cláusula del artículo 149.3 CE.

"Es claro –sostiene el Tribunal- que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto asimismo que el juego de la cláusula residual o supletoria del artículo 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios".

Esta interpretación jurisprudencial supone un rechazo del juego puramente

mecánico de la cláusula residual del artículo 149.3 CE, a la par que entraña unas consecuencias prácticas de indudable trascendencia en orden al fortalecimiento competencial de las Comunidades Autónomas, en detrimento lógicamente del Estado, último beneficiado por el doble juego de la cláusula de cierre del sistema del tantas veces referido precepto.

- **Cláusula de prevalencia y de supletoriedad**

Junto con la doble cláusula residual de atribución de competencias, el artículo 149.3 CE también establece una cláusula de prevalencia y otra de supletoriedad.

La cláusula de prevalencia dispone que las normas estatales prevalecen sobre las de las Comunidades Autónomas siempre y cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas. No se trata por tanto, en contra de lo que pueda parecer, de una manifestación de la supremacía del derecho estatal sobre el autonómico, es decir, de una regla de jerarquía, pues ello supondría quebrar la base del sistema competencial, articulado en torno al principio de competencia. Se trata pues de una cláusula que sólo rige para las competencias concurrentes.

La cláusula de supletoriedad viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas, al reconocer una función "supletoria" del derecho estatal en relación con el derecho de las Comunidades Autónomas. Pero hay que matizar que esta cláusula de supletoriedad, tal y como así lo ha dispuesto el Tribunal Constitucional (STC 118/1996 Y 61/1997), no es un título atributivo de competencias, al entender que el Estado debe invocar el título específico que le habilite para dictar derecho supletorio para ejercer una determinada competencia. La supletoriedad es, pues, sólo predicable de las normas dictadas por el

Estado en materias de su competencia, no pudiendo en consecuencia, establecer normativa supletoria con carácter general pues no es el Estado el que puede determinar si ha de tener lugar o no la aplicación supletoria del Derecho estatal, sino el aplicador del Derecho que, de modo eventual, detecte una laguna en cada caso concreto.

c. *Mecanismo de cierre: artículo 150 CE*

Por último hay que decir que, si bien la determinación de la esfera competencias de las Comunidades encuentra en los Estatutos de Autonomía su marco concreto y definitivo, la Constitución ha previsto la eventual utilización de unos instrumentos extraestatutarios normativos que permiten ampliar o modificar el alcance de la autonomía competencias de esas entidades territoriales. En efecto, las fórmulas legislativas del artículo 150

CE podrán implementar o modificar el techo competencial de las Comunidades a través de las denominadas leyes marco (art.150.1) y las leyes orgánicas de transferencia y de armonización (art.150.2 y 3 respectivamente). Así pues la reserva que la Constitución hace a favor del Estatuto a la hora de fijar las competencias autonómicas no es total ni absoluta, ya que estas otras leyes estatales pueden cumplir, bien "una función atributiva de competencias", bien una función delimitada de su contenido, a través de la remisión constitucional a una ley que concrete "el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir" (STC 76/1983).

2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS, CONCURRENTES, DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN

Competencias exclusivas y compartidas.

La distribución competencial recogida en los artículos 148 y 149, realiza un reparto de las competencias entre el Estado y a las CCAA y asimismo, prevé una cláusula residual de atribución de competencias (distintas de las enumeradas en el art. 149), al Estado o a la CCAA, en función de que hayan sido o no asumidas en sus Estatutos de Autonomía.

Competencias exclusivas son aquellas en las que la totalidad de funciones (legislativa y ejecutiva) sobre una misma materia corresponden al mismo ente, ya sea el Estado o la CCAA. Las competencias exclusivas de las CCAA son asumidas en sus Estatutos en virtud de los art. 148, 149.3 o 150. Las competencias exclusivas del Estado, en principio, están recogidas en el art. 149. Pej. Defensa y Fuerzas Armadas, Relaciones Internacionales, Administración de Justicia.

Sin embargo hay que tener en cuenta, en muchos de los puntos del art. 149, la reserva a favor del Estado, no se refieren a la totalidad de funciones (legislativa y ejecutiva) sobre una materia, sino solo a parte de ellas. Por lo tanto, en estos supuestos el Estado ya no sería titular de una competencia exclusiva sobre la totalidad de la materia, puesto que se admite que la CCAA asuma parte de las funciones referentes a esa competencia (pej. funciones ejecutivas). Cuando esto sucede se habla de competencias compartidas, con lo que se quiere indicar que la competencia sobre una materia está repartida entre el Estado y la CCAA. Así podemos distinguir dos casos:

a) El Estado se reserva la legislación sobre una materia. En estos casos las CCAA pueden asumir competencias ejecutivas.

b) El Estado se reserva la legislación básica. En estos casos las CCAA pueden asumir competencias ejecutivas y además competencias legislativas de desarrollo de las bases estatales.

Competencias concurrentes.

La realidad nos muestra que las materias enumeradas en los art. 148 y 149 están muchas veces interrelacionadas, de tal forma que se producen espacios comunes en los que coincidirían las competencias de ambos entes. Así pej. podría llegar a concurrir el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Los casos que se pueden dar en la realidad son múltiples. Asimismo, en la propia enumeración de los artículos 148 y 149 hay materias que se atribuyen a ambos entes, pej, sanidad, cultura o patrimonio monumental. En todos estos casos nos encontramos ante competencias concurrentes del Estado y de la CCAA sobre una misma materia, es decir, ambos entes tienen títulos competenciales distintos que les habilitan para regular una misma materia. A este respecto señalar que el art, 149.3, para solucionar estos supuestos, establece que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Competencias de desarrollo.

Como ya hemos señalado, la Constitución en ocasiones lo que reserva al Estado es la legislación básica sobre una materia (pej. Seguridad Social, régimen estatutario de los funcionarios públicos, medio ambiente, medios de comunicación etc.). En estos casos la CCAA podría asumir competencias de desarrollo de legislación básica y de ejecución.

A este respecto señalar que el TC ha declarado reiteradamente que el término bases o normas básicas utilizado en numerosos puntos por el art. 149.1 nada tiene que ver con las leyes de bases, sino que se trata de una técnica mediante la cual la regulación final es el resultado de la actividad normativa compartida del Estado, que regula lo básico, y de la CCAA, que desarrolla tal regulación básica.

Las bases constituyen un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia. (STC 1/82)

Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la

mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas. (STC 25/83).

Asimismo señalar que el TC ha declarado que la regulación básica, no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la CCAA.

Asimismo señalar que el TC ha declarado que las bases no tiene que estar necesariamente recogidas en leyes, sino que, como concepto material, pueden hallarse también en normas reglamentarias y actos de ejecución del Estado (STC 31/2010).

Competencias de ejecución.

Cuando la reserva a favor del Estado se refiere únicamente a la legislación general sobre una materia, las CCAA, mediante sus Estatutos podrán asumir competencias ejecutivas sobre la misma (pej. legislación sobre propiedad intelectual e industrial o sobre pesos y medidas).

A este respecto señalar, que el TC ha declarado reiteradamente que cuando la CCAA tenga únicamente competencias ejecutivas sobre una materia, dicha competencia ejecutiva no incluye la potestad reglamentaria de desarrollo de la legislación estatal. En este caso la CCAA únicamente podrá dictar reglamentos referentes a la organización interna de los medios autonómicos para ejecutar dicha competencia. O dicho de otro modo, cuando el art. 149 reserva al Estado la legislación general de una materia, dicha reserva comprende tanto la potestad legislativa como la potestad reglamentaria (STC 31/2010).

3. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL

La Constitución de 1978, a diferencia de la etapa anterior, regula el régimen local bajo los principios de autonomía y descentralización administrativa, y así lo señala en su artículo 140 cuando garantiza la autonomía de los municipios.

Sin embargo, a diferencia de la regulación de las CCAA, la CE no desarrolla por sí misma el contenido y alcance de la autonomía local. Así, es la jurisprudencia y doctrina constitucional la que ha explicado la autonomía local como una *Garantía institucional*: las STC 32/10981 o 214/1989

establecen que la autonomía local es un componente esencial del orden jurídico político establecido en la Constitución. Es por tanto una institución garantizada, que no supone un elenco de competencias preestablecido que las Entidades Locales tengan que asumir, sino el derecho de las mismas a gestionar los intereses de su propia comunidad.

La autonomía local que nuestra CE garantiza se enmarca en el Estado social y democrático de Derecho y se corresponde con los valores superiores de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político y los principios constitucionales, con una dimensión política y otra administrativa.

Defensa de la autonomía local

La LOTC ha sido modificada en varias ocasiones. Una de las más importantes fue la llevada a cabo por la LO 7/1999 de 21 de abril, para posibilitar que los entes locales accedan al TC en defensa de su autonomía mediante un instrumento de nuevo cuño como es el conflicto en defensa de la autonomía local, que pueden plantear los entes locales a través de un procedimiento de impugnación de normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las CCAA que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (en el artículo 2 de la Constitución). Su regulación:

- adiciona al artículo 59 de la LOTC un segundo párrafo que incluye este proceso.

- También modifica el artículo 38.2 y la Disposición Adicional tercera y cuarta, regula algunas condiciones respecto del ejercicio del derecho por los sujetos legitimados.

-Y especialmente, la ley incorpora un nuevo capítulo, el Capítulo IV del Título IV de la LOTC (artículos 75bis a 75quinties), llamado “De los conflictos en defensa de la autonomía local” que , a pesar de su nombre y como señala Martín Rebollo, se acerca quizá más a un recurso de inconstitucionalidad que a un conflicto competencial en la medida en que es un conflicto frente a Leyes. La calificación del instrumento diseñado como conflicto permite que sea la LOTC la que determine la legitimación para plantearlo, puesto que si se tratara de un recurso de inconstitucionalidad la ampliación de la legitimación para interponerlo exigiría modificar la Constitución, según se deduce del artículo 162 CE.

Como señalaba la Exposición de motivos de dicha LO 7/1999, con ella se perfecciona la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local , según la cual las entidades locales han de disponer de varias vías jurisdiccionales para la defensa de su autonomía.

Y es que, la protección de la Constitución a la autonomía local se regula en su artículo 140, sin que desde su promulgación a esta reforma de LO

7/1999, se hubiera regulado ningún instrumento de control jurisdiccional que hubiera conferido legitimación a los entes locales para la defensa de sus intereses. Además, el mecanismo previsto en el artículo 119 de la Ley 7/1985 de las bases de Régimen Local, se había mostrado insuficiente (La Comisión Nacional de la Administración local podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el TC de las leyes del Estado o de las CCAA que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente). Todas estas razones fueron decisivas para la reforma de la LO 7 /1999, sin embargo, fue el denominado " Pacto Local" suscrito entre la Federación de Municipios y Provincias y el Gobierno central el que impulsó de forma definitiva dicha reforma.